

我国における社会福祉施設の 展開と公私関係

松 端 克 文

は じ め に

社会福祉における公私関係に関する論議は古くはイギリスにおける救貧法の運営をめぐる19世紀後半からなされているが、この論議は社会福祉の国家責任を明確にする必要性と共に抬頭してきたといえる。それ故、国家が資本主義制度の構造的必然の所産としての社会的諸問題に対応する責任をどの程度まで承認し遂行していくかという過程を通じて、絶えず流動的であり、その論議にも実に多様なものがある。

私が公私関係を考察していこうとする理由としては、「私」の部分に関心をもつために他ならないが、当然のことながら公私関係論の古典的見解として位置付けられる「民間社会福祉万能論」のごとく民間部門の方が公的施策より優れているというようなことを強調しようとするものではない。むしろ社会福祉の公的責任を確認しているが故に、いづくに「民間」社会福祉の意義があるのかという点にこそ関心があるのである。「民間」社会福祉には公的責任を単に肩代わりし、「安上り」の一端を担うというほどの存在意義しかないのだろうか。とりわけ我国の場合には措置委託制度という特有の施策があり、民間社会福祉の自由、自主性、開拓性といったいわゆる「民間性」は著しく疎外されている状況にあり、この制度が確立した当初から絶えずこのような点は指摘されてきている。しかし、未だにこれといった打開策は打ち出されないまま時代

は次なるうねりをあげて展開されようとしている。

つまり今日社会福祉にとっては「激動の年」といわれるほど、戦後確立してきた社会福祉諸制度の抜本的見直しが着実に行われつつある。例えば昭和61年12月19日に第107臨時国会で成立した老人保健法の一部改正、同じく同日成立したいわゆる「整理合理化法」は、社会福祉施設の問題を考える上でも極めて重要である。老健法改正では、老人医療費本人一部負担金の増などとともに、「中間施設」が老人保健施設として創設されることとなった。これは老人福祉法上の福祉施設体系とは異なるが、従来からの老人ホームと競合するケア施設が設立されたといえる。それ故「老人福祉法における『福祉の措置』ないし措置体系に大きな影響をもたらすことは必至であり、措置の根本的見直しを迫ることになるであろう²⁾」との指摘もなされている。

また施設措置費の国庫補助率が切り下げられたことに加えてこの整理合理化法では、各種入所施設への入所の措置事務や費用徴収の扱いが従来機関委任事務であったものを地方公共団体への団体事務に改めることがポイントとなっており、一方在宅福祉サービスの一部を地方公共団体の任意の固有事務から団体委任事務へと切り換え、国の予算措置を明確にしている。

これらの一連の動向は、社会福祉が従来の施設福祉中心のものから在宅福祉重視の方向へと進んでいるものとみることができるが、同時に措置委託制度の抜本的な見直しを迫る動きであるともいえる。そこで本稿ではこのようなながれをふまえ、措置委託制度を中心として主に戦後の社会福祉施設の展開過程をふりかえりながら、公と私との関係、とりわけ民間社会福祉施設の今日的課題を考察してみることにする。

(1) 戦前における民間社会事業の状況

我国の社会福祉はその基本法規をみても第2次大戦後、概ね昭和25年前後に成立しており、この時期をもって現代の社会福祉の基本的な枠組ができあが

ったとみることができる。たとえば社会福祉事業法（S26）、新生活保護法（S25）、児童福祉法（S22）等が成立しており、またその後の社会福祉に大きな影響を及ぼした社会保障制度審議会の勧告も昭和25年に行われた。社会福祉施設においても、この時期に大きく転換している。つまり今日の施設運営において、最も大きなウェートをしめている措置委託制度がこの期を通じて成立し、民間社会福祉に対しても決定的な影響を及ぼすようになるのである。しかしこの制度は戦後いきなり成立したというのではなく、戦前における我国特有の公私関係が引き金となっているため、その状況を救護法（S4）と社会事業法（S13）による民間社会福祉施設の位置づけを中心に簡単にふれておくことにする。

まず救護法についてだが、同法は公的救護義務主義に立って救護することを明らかにするとともに、市町村長を救護機関とし、居宅保護を原則としたが、公・私の救護施設（養老院・孤児院、病院その他）に収容もしくは収容を委託することもできるものとした。そして市町村が負担した救護費と救護施設設備費および私人が設置した救護施設の設備費にたいして、国庫は1／2以内、道府県は1／4を補助することが法定されたのである。しかし保護を受ける権利は依然として否定され、貧困者が保護を受けるのは単に法の反射的利益にすぎないとされており、また厳しい制限扶助主義がとられているなど本質的には恤救規則の延長にすぎないとの批判もなされている³⁾。

ここで注目しておきたいのはこの法によって「私設の救護施設にたいする認可制とともに、収容委託費と設備費補助が法定されたことにより、私設社会事業の一部が始めて公的施策のなかに法的に位置づけられたのであった。いいかえれば救護の公的責任を法定するとともに、その責任を遂行するために、費用を支払って私設事業を使うシステムが始めて出来た⁴⁾」ということである。付言しておけば同法は昭和12年に地方財政の逼迫から国の補助率が改正され、また扶養義務履行者からの費用を徴収することができるよう改正されている。

また社会事業法は民間の社会事業に対する国の助成を要望する福祉業界の要望によって制度化されたものであるが、この法によって民間社会事業への公費

助成が実現をみたのである。しかしこの助成額は少額で「予算ノ範圍内ニ於テ補助スルコトヲ得」（第11条）との規定があるだけで、当時の民間社会事業の財源は基本的には民間資金で賄われていたのである。具体的には助成総額は初年度50万円、平年度100万円であったが、これに対して民間の助成団体による助成金は例えば三井報恩会（S9設立）が昭和20年までに支出した助成額は1,250万円で年平均100万円であり、原田積善会（T9設立）が昭和21年までに支出した助成額は2,400万円と同じく年平均100万円であった。このように民間の助成団体の方が社会事業法による国の助成より大きな貢献をしていたのである⁵⁾。また救護法にも同様の規定があるが、地方長官は社会事業経営者に収容を委託でき、社会事業経営者は正当な理由がない限り、これを拒否出来ない⁶⁾と定められたのである。しかしこの委託に関しては「無償が原則」というのが政府の解釈であった。

ところでどのような形式あるいは額であるにしろ公費の支出に際しては必然的に公による監督を伴うといえるが、同法において社会事業の開始・廃止は地方長官へ届出するという予防的監督権（同第2条）、地方長官は報告徴収・書類提出要求・実地調査権等のいわゆる立入権をもつとする監視的監督権（同第6条）、地方長官は事業経営に関する指示権・建物設備改善命令・設備使用禁止・制限命令権を、また国務大臣は違法・不当な社会事業経営に対して経営禁止・制限命令権をもつとする強制的監督権（同4, 6, 7条）などの監督規定も同じく法定された。結局これらのことを考慮に入れると同法により社会事業経営にたいする国庫補助が実現されるとともに、行政当局の指導・監督も強化されたわけであるが、戦時体制下での危機的段階における「民間社会事業に対する国家管理の確立であった⁷⁾」との指摘もなされているわけで、すでにこの時期に民間社会事業の「自由な活動」としての性格は失われつつあったといえる。

(2) 措置委託制度成立の展開過程

このように現在の措置委託制度を中心とした我国特有の公私関係のその先行形態はすでに戦前において認められるわけであるが、これがその後GHQの占領政策のもとでどのように展開されていくのか、以下検討してみることにする。

戦後の社会福祉制度は、GHQの「民主化」政策の影響のもとで形成されていくのであるが、その基本理念は昭和21年2月27日GHQ覚書(SCAPIN775)「社会救済」に代表される。まずGHQはそれに先んじてSCAPIN 404「救済ならびに福祉計画の件」を昭和20年12月8日に提示しており、その中にはすでに無差別平等の考え方がおりこまれているなどSCAPIN 775はこれに源を発している。ところで日本政府はこのSCAPIN 404に対して「救済福祉に関する件」CLO 1484⁸⁾を提出している(S 20. 12. 31)。

この中で日本側はこれまで通りの強力な「官民一体」組織の構想を表明したのであるが、この「官民一体」の組織というものは、明治期以降の日本の社会事業における公私関係の特徴でもある。明治期といえば日露戦争の勝利とは裏腹に深刻な社会問題が露呈し、日本的な自助の強要だけでは対応しきれなくなってきた時期なのだが、公・私ともに弱体であった我国においては、皇室を頂点とする強力な「官民一体」方式による救済事業が創出されたのであった。つまり公の主導の頂点にあったのは「皇室のご仁慈」であり多額の「ご下賜金」が支出され、その垂範に「民間任意の慈恵」⁹⁾が倣ったのである。この皇室を頂点とする行政主導型の「官民一体」方式が次第に強化され、先に若干述べたように救護法及び社会事業法においても民間社会事業が公の枠組みの中に組み込まれるなど「官民一体」の方式が戦前までの我国においては主流であったわけである。

しかし、GHQは日本側のこのような姿勢を先の「社会救済」のなかで否定したのである。「社会救済」の内容は①公共責任の原則②無差別平等の原則③

必要充足の原則という、いわゆる3原則に要約されるのだが、同時に「私的又ハ準政府機関ニ対シ委譲サレ又ハ委任サルベカラザルコト」と官民一体を否認したのであった。ここから公私分離の問題が派生してくるのである。¹⁰⁾

当時は戦前の制度である救護法がなお存続しており、「施設はその殆どが生活困窮者のためのものであり、また現存する公私の社会事業施設を最高限度に活用することは当然ながら、戦災などにより焼失又は破壊された公私の社会事業施設を急速に復興させ、これを全面的に活用する必要があった¹¹⁾」というのが社会情勢であった。しかし先のGHQの指示により日本政府の意図する民間の社会事業の活用はこの時点では不可能となったのである。さらにGHQは21年10月30日に「政府の私設社会事業に対する補助に関する件」を提示し、そこでも民間社会事業への補助金助成が禁止されたのである。

これに対して厚生省はこの問題解決のためGHQと折衝に入るとともに、旧生活保護法制度の準備をすすめ、昭和21年9月にこれを制定し、度重なる交渉の結果、同年11月に旧生活保護法より私的社会事業団体に対し、入所者処遇費と施設設備費について国庫補助の支出を行えることの下承をとりつけることになる。まず前者の考え方は「委託」に関するものだが、後に施行される児童福祉法、身体障害者福祉法等にも適用されることになる。その内容は、入所者処遇費については公的な施設で収容を委託する適当な施設がない場合には私設社会事業への収容を委託しても差し支えないが、その場合の公費の支出は一人当たり単価を基として計算されなければならないというもので¹²⁾、それまでの「一括つかみ金方式 (lump-sum) の補助金の支出が禁止され、救護法、生活困窮者緊急生活援護要項から(旧)生活保護法第26条に継承された3/4の設備補助の規定も、社会事業法第11条すなわち経済者補助の規定も空文化したので、存続するのは平均一人あたり(per head)の委託費だけ¹³⁾」となり、この一人当たり単価方式が現在の措置費の仕組の原形となったのである。

一方施設整備費については①現在の社会事業団体の施設を再興、改造又は修理するものであること、②その施設を使用することがその地方において生活困

窮者の保護のため最も経済的で、且つ、実行し易い方法であること、③他に生活困窮者の保護の用に供し得る公設の施設がないこと、④公設の施設で再興、改造、拡張又は修理を必要とするものがないこと、という条件にすべて該当する場合に限り、私設社会事業に対する補助が認められたのである。こうしてG H Qによる「官民一体」方式の否定のために、一部例外的に民間社会事業への委託と委託費及び設備費補助が認められたが、私設社会事業の創設や先の条件に該当しない場合には公費の補助は行えず、原則として民間社会事業への公的助成は禁ぜられ、なお多くの問題をかかえることとなったのである。

また日本国憲法（S 21. 11. 3）においても、第89条によって「公の支配に属さない慈善、博愛の事業には公金の支出はしてはならない」と公費助成禁止の規定がなされ、地方自治法においても同様な趣旨の規定が設けられた。（これは同法212条及び230条の規定であるが、昭和38年6月8日法律99号によって、これらの規定が憲法第89条を受けて念のために規定されたものであるため、削除されている。） こういった一連の補助金禁止の思想には、Sidney Webb が20世紀初頭の英国の『救貧法及び失業に関する王立委員会』における「少数派報告」の基本理念である、社会福祉における公私の関係を論じた「繰り出し梯子理論」がある。それは国民生活の最低限は公的責任の範囲で履行されるべきで、その水準を超える部分を民間部門が担うべきであるとしたもので、民間部門の役割を公的部門が果たしえない先駆的、実験的な創意工夫や宗教的感化力といった機能上の特徴に求めたものであって、「民間組織への政府責任の転嫁や民間の寄付を公共施設の維持に用いるというような従来の行き方は正さなければならない¹⁵⁾」というのが民間部門への補助金禁止の意図であったといえる。

ところで、このような状況におかれた民間社会事業は深刻な財政難に直面することになり、また日本国政府にしても、従来の官民一体方式で戦後の混乱期をのりきろうとしたのであって、社会福祉施設を経営主体別に区別した上表にみるごとく、民間社会事業の力なしでは、つまりそれを利用することなしに、

社会福祉施設公私別増減比較

	1972 (昭47)	1958	1949	1945	1928	1918	1911
公 立	国 12						
	都道府県 588						
	指定都市 662	64%	56%	45%	11%	32%	8%
	市町村 15,886						9%
民 間	社会福祉法人 5,698						
	社団・財団・日赤 995	36%	44%	55%	89%	68%	92%
	その他の法人 752						91%
	その他 2,147						
	総数 26,740	13,073	7,033	3,620	3,994	753	548

資料出所：阿部志郎「民間社会福祉活動」岡村重夫他編『社会福祉要論』ミネルヴァ書房 p. 100より。

戦後の混乱期に対応することは不可能であった。

このような状況のため何とかして民間社会事業を活用せねばならない必要性から、財政難に苦しむ民間社会事業組織救済の方策として、一方では共同募金の制度化、他方においては公費の支出つまり民間への助成金の支出と措置委託¹⁶⁾制度が考えだされたのである。そこで共同募金制度についてはおいておくとして、GHQの打ち出した「公私分離の原則」の下で民間への公費支出を可能ならしめるため、日本政府が苦慮し「逆理論構成」といわれる解釈によって民間社会事業への公的助成を可能にするに至った過程と「サービス購入方式」といわれる方法によって民間社会事業への措置委託とそれに伴う費用支出を可能とした過程について以下考察してみることにする。

まず前者についてだが、これは憲法第89条の解釈の仕方が問題となってくる。同法では「公金その他の公の財産は……公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない」と規定され、公金支出が禁止されたのである。日本側は当初、この「公の支配」の

解釈を先にみた社会事業法における監督規定にみられるようないわゆる「一般的監督」で足りると解していた。そしてこの解釈のもとに旧生活保護法によって民間保護施設設備費の3/4を都道府県が補助することを規定（同26条）したのであるが、先述のごとくこのような一括払的な補助は禁止されたのである。つまり憲法89条の解釈や旧生活保護法の規定にかかわらず、民間社会事業に対する公的助成は禁止されていたわけである。このような情勢から、昭和24年2月から政府の「公の支配」に関する解釈が変わることになる。すなわち公の支配とは「人事、会計、事務のすべてが公の統制下にたたねばならない」というように、一般的な監督ではなく、人事や財政に対する干渉までを含む「決定的な支配」という特別強力な監督を意味するものであるとしたのである。

そしてこの憲法解釈に合わせて同年に成立した私立学校法の59条によって、この解釈に基づく「公の支配」に服すれば補助金支出が可能になるという逆の発想に切り換えて、補助金獲得の便宜的手法を取り入れたのである。厳密には特別な監督に服しているから補助するというのではなく「補助を受けた場合には特別な監督に服し、公の支配に属することが予定されているから、公金が支出できる」という解釈であって、これが公的助成及び特別的監督に関する「逆理論構成」といわれるものである。そしてこの解釈に即して監督を行うということを法文に明記することによって、25年の新生活保護法第74条、同年の改正による児童福祉法第56条の2、またその他の施設についても26年の社会福祉事業法第56条によって辛うじて補助復活の途が開かれたのである。¹⁷⁾

またこの社会福祉事業法では民間の社会事業の公共性を確保し、人事、財政両面からの公の支配を効果あらしめるため社会福祉法人制度を創設し、公の補助金の支出と監督の関係を規定して公の支配と公費補助との関係を明らかにしている。¹⁸⁾

措置委託制度の成立の状況についても、その法的根拠は社会福祉事業法の第5条の2項で法的根拠が定められた。その解釈は公の責任に属する社会福祉事業について、民間の社会福祉事業を経営するものに委託する場合には、「公の

責任を、その費用の負担において、また業務の運営において完全に果たすことが確保されるならば、責任の転嫁ではない¹⁹⁾と解せられたのである。また第5条1項—3では「社会福祉事業を経営する者は、不当に国及び地方公共団体の財政的、管理的援助を仰がないこと」とあり、「ここに『不当に』といっているのであるから、その自主性を害することなく、またそのために公の責任が不明確になることがなければ、公の援助をうけることをさまたげるものではない²⁰⁾」とされたのである。そしてその費用の負担については、先述のように旧生活保護法等によって辛うじて「一人当りの単価方式」が用いられていたが、この方法を用いて、「委託」とは「対等な関係の契約」であり「正当な対価をほ²¹⁾らい、その責任を果たすにたるサービスを買入る」という解釈により、「公」が「民」からサービスを購入し、その対価として委託費を支払うという手段を用いて、「公」の責任を果たすと解することによって、措置委託制度が創設されたのである。

このように社会事業経営者に委託することは責任転嫁ではないとされるのだが、現行法では法文上明記されていないものの、上述のように措置委託制度の成立過程をふりかえれば、次のようにいえる。つまり責任転嫁にあたらない委託とは、受託者（社会事業者経営者）が社会事業サービスを提供する場合の委託費その他の委託条件は、当該社会事業サービスを必要とする者にとって、憲法第25条の規程にふさわしいものとなるようなサービス内容であらねばならないわけで、もしそうでないとするなら（例えば公立施設より劣ったサービスしか提供できないような委託費その他の委託条件で委託するとすれば）、それはまさに公的責任の転嫁であって、社会福祉事業法第5条2項の要件を満たさないものであるといえるのではないだろうか。²²⁾

この他この制度の内容については後に検討を加えるが、この措置委託制度は当初止むを得ない場合に限って認めたに過ぎなかったが、結局日本においては公・私分離の原則は定着をみず、措置委託制度は例外どころか社会福祉法人の事業の主流となり、社会福祉事業法第5条で規定された自主・独立的な民間福

社団体はほとんど成立しえなかったのである。このように措置委託制度は最初から、民間社会福祉の自由、自主性、創造性など、いわゆる「民間性」の問題に深くかかわっている。そしてそれが今日ではさらにその制度そのものの「硬直性」が問題視され、多様なニーズに対応しきれないということから、地域をユニットとして「利用」を中心とした施設体系の根本的再編成が必要であるとの論調が強まっている。そこで次にこのような点をふまえて、措置委託制度成立以後の社会福祉施設の展開をおとしてみることにする。

(3) 社会福祉施設その後の展開

上述してきたように、最終的には昭和26年の社会福祉事業法の制定を通じて措置委託制度が確立せられ、また「逆理論構成」によって公費補助の問題を解決した厚生省は次に施設整備にのりだすことになる。そして毎年度の施設整備費の増額を行う一方、社会福祉法人が施設整備を行う際の自己負担分に対する低利融資制度を創設することとして、昭和29年に社会福祉事業振興会を設立し、また民間の助成団体である日本船舶振興会や日本自転車振興会等の助成も導入するのである。昭和30年代に入ると、社会福祉は高齢者、障害者、母子世帯を中心に広く低所得者まで対象とするサービス供給体制の整備・拡充が課題とされるようになり、精神薄弱者福祉法（S35）、老人福祉法（S38）、母子福祉法（S39）が相次いで成立し、現行の福祉六法体制が確立し、現在の施設体系もこの過程で確立していくことになる。つまりこの流れのなかでそれまでの施設に加えて、施設がその機能に応じて対象別に各福祉立法において規定されたことから、施設体系の専門分化が進んでいくことになるのである。

しかしここに現在問われているところのひとつの問題がかくされている。それは特殊なサービスを提供するという施設福祉を中心とする方向へと発展していくことになり、ノーマルな市民生活の場を保障するという視点が欠けてしまうという傾向に陥ったということである。近年ノーマライゼーションの考え方

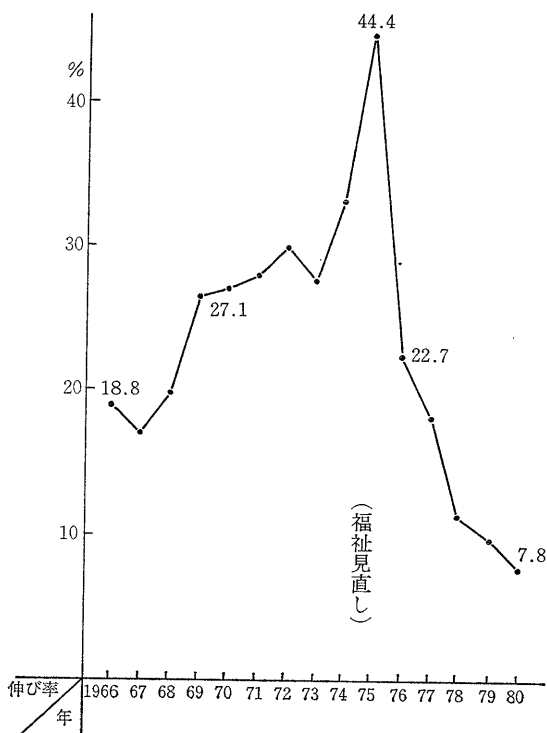
が重要視されるようになってきたが、その視点、つまり福祉ニーズに対してそれが市民生活における特殊なものではなく、ごくあたりまえのものとして対応するのか、特殊なものとして対応するのかというところには根本的な相違があり、この時期には前者の視点が見落とされていたと考えられる。それゆえ施設を整備し、そこに収容保護することによって、福祉問題が解決されるかのような錯覚に陥り、福祉対象者を「ひとりの市民」として捉えるという理念の形成が未熟であったと考えられる。このことは後になって地域福祉、在宅福祉という考え方が登場し、その中であらためて社会福祉施設のあり方が問われてくることからいえるのではないだろうか。

ところで昭和38年度を初年度とする5ヶ年計画の「²³⁾老朽民間社会福祉施設整備計画」が実施されるなど、この後施設整備は高度経済成長の波に乗ってさらに進み、昭和46年の「社会福祉緊急整備五ヶ年計画」では、施設の増設による施設サービスの量的な整備が、緊急に解決されなければならない課題として提起される。この間の施設数の推移は昭和40年に16,453施設であったものが、昭和50年には33,096施設と約2倍に増加している。そもそもこの計画の重点目標は①緊急に収容保護する必要がある老人、重度の心身障害者等の収容施設を重点的に整備すること、②社会経済情勢に対応して、保育所およびこれに関連する児童館等の整備拡充をはかること、③老朽社会福祉施設の建てかえを促進するとともに、その不燃化、近代化をはかることとしていたが、上記のように施設数は急増したものの実のところ「その目標を達成したのは、既にかんりの数にのぼっていた保育所のみで²⁴⁾であった」のである。またこの時期(1960年代以降)は「皆保険・皆年金」が確立するなど我国においても特に福祉国家が強調されはじめた時期でもある。

しかし主として昭和48年のオイル・ショック以降、その影響は世界的な経済的混乱をもたらし、長期不況へと突入することになった。そしてイギリスや合衆国をはじめ「いまや福祉国家は国民経済に過重な負担をかけ、その活力を殺ぐ厄介な体制としてマイナス・シンボルと化し、その見直し・克服こそが当然の

我国における社会福祉施設の展開と公私関係

社会福祉施設措置費予算額対前年度比伸び率



資料出所：秋山智久「戦後社会福祉施設の発達史」全社協『社会福祉施設運営管理論』1980. p. 43 より。

²⁵⁾課題」となってきたのである。我国においても昭和54年の「新経済社会七ヶ年計画」における“日本型福祉社会構想”や第二次臨時行政調査会の5次に及ぶ答申，臨時行政改革推進審議会による答申などは，社会福祉というよりも福祉国家体制そのものの方向転換を図るものとして再三議論的となってとりざたされるようになってきたのである。社会福祉施設にとっても如実にこの影響を受けることとなった。措置委託制度成立以後，措置費（委託費）²⁶⁾は例えば公

私格差の是正の問題や増額の要求等の動きとあいまって，ほぼ増大傾向をたどってきたが，上図にみられるように，オイル・ショック以降1974年（伸び率33.0%）と1975年（伸び率44.4%）は増大したものの，1976年以降は伸び率は低下していくことになったのである。²⁷⁾

そして1985年は社会福祉にとって「激動の年」といわれ，‘はじめに’においても若干述べたような改革が行われ，その余波は今日まで続いている。この福祉改革の方向・傾向を仲村優一は次のようにまとめている。①1950年体制から80年体制へ（福祉三法体制から六法体制へ，さらに脱六法体制へ）②選別的・救

貧の福祉から、一般的・普遍的福祉へ ③生活保護収斂型から、生活保護脱却型福祉へ ④無料・低額負担の福祉から、有料・応能負担の福祉へ ⑤施設福祉中心の福祉から在宅福祉の強調へ ⑥受動的措置の福祉から、主体的選択利用の福祉へ ⑦公的行政による画一的サービスから、公私共働による多元的供給へ ⑧行政の縦割りによる福祉セクショナリズムから、地域における保健・福祉サービスの横断的統合化へ ⑨中央集権の福祉から地方分権の福祉へというように整理し、①～⑤は現に起りつつある傾向で、⑥～⑨は今後に向けて追求されるべき課題として²⁸⁾いる。このような一連の福祉の動向をふまえた上で、次に社会福祉施設の問題へと的をしぼっていくことにする。

さて、今日社会福祉施設は47,943施設あり、その利用者は昭和59年度の段階で230万人を超えている。²⁹⁾そして先に述べたように、主として財政事情から「福祉の見直し」が展開されてはいるものの、人口構造の高齢化や核家族化などの社会構造の変化によって福祉ニーズは増大しており、全体としての施設数はなお増加傾向にある。また福祉施設についての「福祉の見直し」という場合は財政逼迫という理由のみならず、ノーマライゼーションの影響についても考えておく必要がある。つまり人が生まれ育った地域のなかで生活することがあたりまえであるとの考え方が重要視されはじめ、福祉ニーズを有していても従来のように施設収容によって対応するのではなく、可能な限り在宅のまま必要なサービスを提供することによって対応していこうとする思想が一般に受け入れられはじめたということである。しかし現実にはこのように首尾よく展開している訳ではない。つまり自由に在宅サービスを利用できるというよりは、「福祉サービスを希望する者は、施設収容によるサービス供給の枠組みのなかで、サービス選択の幅をかなり狭められて³⁰⁾いる」というような現状も指摘されているのである。

次に措置委託制度の硬直性についての問題だが、「現行の公的サービス供給体制が措置制度のもとにあまりに硬直的であり、多様な福祉ニーズに対応できない³¹⁾」というような指摘がある。そこで以下その主な内容について検討してみ

ることとする。まず施設が専門分化していることから「対象者の入所資格」が限定されているという点があげられる。この点に関しては、民間福祉施設も「公の支配に服する」という状況のもとでそれに甘んじるというような展開のなかで、対象者本位の柔軟性・弾力性のある福祉サービスを提供していこうとする努力を怠ってきたということも考慮に入れておく必要がある。また「更生」「授産」「療護」「社会活動」といった施設機能の分化は、福祉ニーズを典型的に捉える傾向にあり、法定の施設機能に適しない福祉ニーズを合わせもつ人々が施設サービスを利用できない場合も生じている。児童施設から成人施設への移行の際でも、福祉の措置が児童福祉法から切替えられるため、例えば同一法人内の施設においてでさえ、成人の施設にスムーズに移行ができないというような問題もあるのが現実である。

つまり福祉サービスを市民生活において生ずるトータルなものとして捉え「施設サービスの組み合わせ、相互乗り入れ」などが検討されなければならないが、法の支配のもとでの「措置制度の壁に阻まれて、むしろ施設機能の自己完結性が強調され」るなど、その自由なネットワークがとれていないという問題があげられるのである。逆にいえば施設サービスをネットワーク化して、多様な組み合わせによる柔軟なサービス供給体制が要求されているともいえるわけである。

社会福祉施設と措置委託制度との関わりでは一応上述したようなことが現在問題視され、そこから措置委託制度そのものの抜本的見直しが主張されるのだが、同様のことはもう少しマクロの視点、つまり福祉サービスの供給システムの再編成ということからも指摘できる。それは近年特に関心を集めるようになってきた「公私の機能（役割）分担」という考え方である。三浦文夫によれば³²⁾福祉サービス供給システムを上図のように、社会福祉ニーズの充足に必要な財やサービスを国または地方公共団体の責任で提供する公共的福祉供給システム（社会福祉法人は(2)の認可型供給組織に位置づけられる）と非公共的システムに分類している。そしてこの非公共的システムは(3)の市場原理を媒介とす

福祉供給組織の理念型

I 公共的福祉供給システム	<ul style="list-style-type: none"> 1. 行政型供給組織 2. 認可型供給組織
II 非公共的福祉供給システム	<ul style="list-style-type: none"> 3. 市場型供給組織 4. 参加型（自発型）供給組織

資料出所：三浦文夫『社会福祉政策研究』—社会福祉経営論ノート—，全社協，1985. p. 117より。

るもので、営利を目的とする供給組織であり、社会福祉事業法の枠外にあるものと、(4)の宗教上の目的や特定の集団の目的の他に、愛他主義、相互連帯などの理念にもとづいて非営利的な形で提供されるサービスとに分けられている。

そして「最近の社会福祉をめぐる情勢³³⁾の変化のなかでこの非公共的福祉サービスがクローズアップされてきている」として、その理由として次の3点をあげている。①財政事情の悪化と社会福祉への財源配分に対する抑制は、量的に見て公共的福祉供給サービスの拡大を制約し、またそのシステムのもつ欠陥ないし限界が明らかになってきたこと ②多様化する福祉ニーズのなかには最低生活の保障を超えて「よりよい生活」に関わりを持つようなものもあり、一概に公的責任に帰することができないものがあること ③公的責任で供給されるサービスは、公平性を重視することもあるが、そのサービスは標準的になったり、選択の幅がいちじるしく狭くなる傾向があることをあげ、このゆえもあるが、「最近、市場原理にもとづく『福祉サービス』の利用が一部で行われることとなってきた」としている。

以上述べてきたように措置費制度の硬直性の問題や「公私役割分担」というような考え方は、「普遍的サービス供給体制の確立に成功して、その枠内において誰でも必要なサービスの調達が可能であるならば、利用契約方式に一本化³⁴⁾して、措置費制度が費用の減免・助成等の制度へ転換させていくべきである」というような措置委託制度の抜本的見直しの必要性、つまり行政行為としての措置によるものではなく、対象者（またはその扶養義務者）と施設経営者との

契約による施設入所³⁵⁾というものを今後の課題として生じさせてくるのである。先の仲村の表現をかりると、今日の社会福祉施設改革のひとつの波は、受動的措置の福祉から、主体的選択利用の福祉への転換を模索しているといえる。老人保健施設の創設やシルバービジネスの抬頭あるいは費用徴収というような問題は、この脈絡のなかで捉えることができる。いわば社会福祉の中に市場原理をとり入れて、福祉サービス供給体制を再編成していこうとするものである。そこで措置委託制度の意義及び問題点の考察とあわせて、この点については次節において検討を加えることにする。

ところで地域社会における保健と医療と福祉の有機的連携・統合というような課題も提起されている。このように考えてくると、今日の社会福祉施設というものは施設体系のみで形成されるものではなく、地域福祉の体系として形成されなければならない³⁶⁾ということが、時代の要請として考えられるのではないだろうか。

(4) 措置委託制度の意義及び問題点

これまで論じてきたように、今日の社会福祉施設体系は福祉サービス供給システムそのものの再編成や地域社会をユニットとして再編成されることが期待されている。しかし、こういった動向を楽観することには極めて危険な要素を伴っている。確かに個々の複雑かつ多様なニーズに対応して、ニーズの所有者が地域社会をひとつの単位として主体的に選択し契約方式によって福祉サービス（この場合施設）を利用するということは、一面措置にしばられない自由な市民生活が保障されるように思える。しかしこのような契約利用方式でスムーズな市民生活が保障され得るのなら、社会問題対策としての社会福祉なる政策は必要ないことになる。元来、社会福祉とは自助や互助では必要を満たされないからこそ社会的に求められ、公的サービスとして発展してきたのであって、それを契約利用方式、つまりは「有料化」「企業サービス化」によって、一般

的には市場原理の導入によって、社会問題の一形態としての社会福祉問題が容易に解決できるとは考えられない。

もう少し具体的にみてみると、最近の福祉の産業化、有料化という動向は、特に高齢者を対象としたいいわゆる「シルバービジネス」に注目が集められている。その背景としては様々な要因があげられるであろうが、ひとつは人口の高齢化や医療技術の発展に伴い要介護者が増大してきたという傾向に反して、主に核家族化の進行による扶養機能の低下によって、介護ニーズ、とりわけ高齢者のそれが顕在化してきたことがあげられる。このように捉えるのなら「それは単にニーズの多様化という現象ではなくて、基本的に社会問題としての老人問題の課題を担っている」といえるわけで、この「社会問題対策が民間企業の手任せられる」ということは「老人福祉の公的責任、あるいは権利としての老人福祉という観点からも基本的に重要な問題が提起されている」³⁷⁾のではないかとすることが指摘できる。つまり社会福祉の有料化は「社会福祉費用の国庫負担削減＝社会福祉の公的責任の回避を図っていく有力な構成要素」³⁸⁾となっているのであるという側面を看過することができないのである。

論議を措置委託制度にもどすが基本的にこういった脈絡において、今日の社会福祉施設をとりまくの動向をみつめるということが必要のように思える。先において措置委託制度の硬直性や福祉供給システムの再編成の必要性に関して述べたように、確かにこの制度は多くの弊害を伴ってきているが、だからといってそれを抜本的に見直さなければならないということにはならない。なぜならこの制度の意義・積極的側面として「わが国の社会福祉事業の基軸的制度として、最低基準維持や地域格差の是正、民間経営の安定化など、いわゆるナショナル・ミニマムの形成・維持に貢献してきた点が評価されなければならない」³⁹⁾わけで、換言すれば、この制度は「国および地方自治体の社会福祉保障責任（憲法25条）を具体化した各社会福祉立法に基づき、国または地方自治体はその責任において、すなわち自らの事業として、社会福祉施設サービスを提供するための仕組みである」⁴⁰⁾と解することができるからである。以下指摘する契

約利用方式の問題点の解明に加えて、措置委託制度の果たしてきた意義を評価しておくということは、真の社会福祉の対象者の生活を守ることにつながるというのではないだろうか。

では、主体的選択利用なる契約による施設利用方式の問題点を考えてみることにする。まず第1に、施設サービスの提供事業は各社会福祉施設の設置・経営者の事業としてなされ、国・地方自治体はこれを助成・援助または規制するという立場に関わることになる。これでは先に論じた社会福祉における公的責任が極めて曖昧になる。第2に、施設サービスの提供に要する費用が施設の設置・経営者が負担すべきであるという原理的な考え方が採用されることになるため、利用者の費用負担が拡大し、施設利用の抑制効果が生じてくることが考えられる。第3に、利用希望者の申請権やまた経営者のそれに対する受理義務がないため、経営者の判断で入所希望者を選別できることになり、国民の社会福祉利用権の重大な後退を意味することになるのではないだろうか、というような諸点を認識しておくことが重要であるといえる。そして後述する‘むすびにかえて’で述べる民間社会福祉の今日の課題は上述してきたような一連の社会福祉の動向と関係しているのである。

しかしそれに入る前に措置委託制度の発足以来、我国における民間社会福祉が基本的に有してきたいくつかの問題点を整理しておく必要があると思えるので、以下主に高沢武司の見解を参考にしながら、その点にふれておくことにする。

まず第1は民間社会福祉と「公共性」に関する問題である。いずれの国においても福祉国家の段階に至っては民間社会福祉の「公共性」が高揚されるようになるが、⁴²⁾我国の場合は先述のように特殊日本的な「措置費制度」や「公費助成」に伴う「公による監督」の下でそれが展開されてくる。そもそも今日の民間社会福祉の活動は慈善活動とは異なって、サービスの主体者の恣意的な活動を許すものではない。つまり公の枠組みに民間の社会福祉が組み込まれている（例えば社会福祉法人）ような今日の社会福祉における公私の関係は、公私の

社会福祉が一体となって社会の生活上の困難ないし対象者に対して連帯責任を負っているのであって、民間社会福祉はその意味からすれば公的責任の一端を担ってきているといえる。それ故「公共性」を有しているといえるのであるが、先に述べた戦後の「公私分離の原則」の意図は基本的には社会福祉における公的責任を民間活動に転嫁してはならないこと示しているのであって、このところが極めて曖昧となってくる。

我国の場合「認可」という行政処分が前提となって民間施設は社会福祉法人の経営主体として確立し、そのことによって公権力より確保される公共性が貫徹されるが、ここに「公共性が貫徹することと、公私の責任が分離されるべきこととの区別が必要」になってくる。社会福祉事業法の第5条によって「民間社会福祉の自主性の尊重」がうたわれているが、それは「公的責任に帰せられる事業を民間社会福祉が経営する時に貫徹される公共性、そのもとでの関与、統制は最小限でなければならない⁴³⁾」という意味に解釈されなければならない。しかし実際には「公共性」は「公的監督」の観点からとらえられており、市民の生存権に対して示している公的責任ではなく、民間社会福祉への管理と統制⁴⁴⁾という意味での公的責任となっているのではないだろうか。このように「公共性」と「公的責任」および「公的監督」という概念が極めて曖昧であり、そのことが我国における民間社会福祉の発展の疎外要因の一端を担っているといえる。

次に「公営施設」と「民間施設」との関係についてであるが、⁴⁵⁾「権利保障の観点からみれば、社会事業サービスの需要は公営と民間の施設形態にかかわらず発生しているものである」。たとえば社会福祉事業法の第5条によって民間施設、そしてその経営主体としての社会福祉法人についての包括的、原則的な規定があるものの、個別福祉立法においては何等民間施設についての独自の根拠を与えていないのである。つまり「少なくともこの権利保障の観点からだけみれば、『公営』と『民間』の施設形態は別個の範疇ではありえないし、社会サービスの需要の論理はその区別に意味を持つようなところから生まれてい

ない。すなわち現に存在している民間施設に対する利用の形式は、特殊に民間サービスの内容がもつ有意味性を要求して確定したものではなく、またそのことを通じて民間施設形態が積極的に成立しているもの⁴⁶⁾ではないのである。このことは今日改めて民間社会福祉の存立意義は何なのかということを考えさせられる問題でもあるが、その点については後述することにする。

最後は委託費と措置費の関係についてである。両者が別の概念であるということについては、先に註26においても断わっておいたが、まず両者の概念の相違について述べることにする。「措置費」というのは法律用語ではなく、措置権者の発動にともなう支弁義務者の費用支出費目である。一方「委託費」は「措置」を「委託」した場合の「支弁」の総称である。そして委託費は「社会福祉サービスの商品性」に即して考察され直さねばならない。このことは先に措置委託制度の成立過程でみたように委託費の一般解釈としてある「措置権者が措置のため主として民間機関に委託を行い、この委託に伴って支払われる費用＝サービスの対価」ということを意味している。それ故、委託費にはサービスの売買関係が前提とされているのである。そしてこのサービスをどのようにして、またいかなる金額で公権力が購入するか、ということの目安として「措置費」が関係するにすぎないはずである。したがって、措置費と委託費は全く異なった概念であり、措置権者が「最低基準を維持する費用」＝「措置費」（義務的支出、したがって「市場性」はない）を支出するのに用いる論理と、「社会福祉サービスを購入する費用」＝「委託費」（「市場性」ないしサービス需要と供給の力関係が入りこんでくる）を決する際の価格の論理とは全く別の事項でなければならないが、現実には両者はしばしば同義的に用いられ、混乱しているようである。そして後者の価格決定の場合のいわゆる「経済合理性」さえも押さえていたのが伝統的な民間社会福祉論の固定観念であったといえる。⁴⁷⁾

つまり「委託」に伴う「売買の『市場』が明確になっていない場合のこの定義はあくまで一種の擬制であり、その本質は措置費そのものであり、それは『最低基準を維持する費用』にすぎない」のであって、措置費は「措置権者が

民間施設に措置したことによって生ずる義務的支出であり、逆に民間施設はその措置権者の措置行為＝処分に対して拒否権を持たないのであるから『市場性』はありえない⁴⁸⁾ということがいえる。

このようにみてくると、『民間サービスの買い上げ費』の定義を擬制としてではなく、実態化するならば、措置費そのものの決定には、『債権者もしくは受取側』の利益をも第三者的に代弁しうる何らかの機関を経由しなければならないであろう。そうでなければ、公権力による民間努力の買い上げは、等価交換にはなりえず、逆に民間社会福祉の再生産運動を鈍らせ、さらに喰いつぶしていかなざるを得ないことになる⁴⁹⁾というような指摘がなされるわけである。

今日の民間社会福祉の課題のひとつとしては、上述してきたように措置委託制度の意義および問題点や契約利用方式の問題性などについて客観的に認識することが必要であり、その上で歩んでいくものでなければ、いたずらに措置委託制度の解体を促進し、一方において契約利用方式を導入することを是認することになるなど、社会福祉の対象者の生活をさらに苦難におとしめかねないということが考えられる。

むすびにかえて——民間社会福祉の今日的課題——

これまで述べてきたように、社会福祉施設についてみただけでも、今日の社会福祉は戦後確立してきた社会福祉諸制度の抜本的見直しが着実に行われつつあるといえる。公私論についても従来のように「公」と「私（民間）」という2極的なものでは捉えきれなくなり、三浦文夫の見解を用いて例示したように、福祉サービス供給システムとしていわゆる「福祉産業」やインフォーマルケアをそれに組み込み実に多角化してきている。

そのことはマクロ的な背景としてはオイル・ショック以降の世界的な低経済成長のもとで主として財政的制約から、また人口の高齢化といった状況も作用して福祉国家政策そのものが批判され、「小さな政府」が標榜されてきている

ことがあげられる。しかしそれはまさに自由放任主義を基調として産業資本主義が華やかに開花した時代への逆行であるといえる。

また多元化した供給システムの内容をみてみると、インフォーマルケアが強調されているが、それは例えば我国における明治期以降の恤救規則にみられる「人民相互の情誼」を第一の救済原理とした時代と基本的には変わらない。まして今日の家族は核家族化の進行と婦人の就労増大、また人口の高齢化や医療技術の進歩等による要介護者の増加といった状況ではおよそ家庭内での介護に多くは期待できるわけがない。それに地域社会の結びつきにしても、相互の親密な連帯が極めて形成されにくい状況にあるといえる。一方いわゆる「福祉産業」の発達、あるいは「受益者負担」の増大は社会福祉における産業化・商業化現象であり、「買う福祉」という新たな概念が登場してきている。これは先のインフォーマルケアとも関連してのことだが、社会福祉が救貧対策から脱却して、つまり社会福祉の対象が生活困窮者から、貨幣的なサービスでは対応できない「非貨幣的なニーズ」の所有者へと移行してきたという認識のもとになされているといえる。それ故福祉サービスを「買う」ことも当然であるという理解がなされるのである。そしてこれらが措置委託制度にかなりの影響を及ぼしていることも先述した通りである。

社会福祉の領域への市場原理の導入はおそらく今後ますます活発となっていくことが予測できる。それは措置体系そのものをも揺るがす大きなうねりであるが、それ故に措置委託制度が果たしてきた積極的な側面を認識しておく必要がある。つまり、それは「国民の最低限生活を保障してきた」のであり、多くの弊害を認めることができるものの、この点を看過することは許されない。民間社会福祉は少なくともこの公的責任の一端を担ってきたのであり、だからこそ経営者の恣意的な態度は許されず、その公共性が高揚されていたのである。しかし、それが公の過剰な支配下におかれることによって「民間性」が喪失してしまっているという重大な問題がある。

ところで社会福祉の有料化、安易なインフォーマルケアの強調等によって誰

が最も困難な生活を強いられるのかという点を考える必要がある。換言すれば一体社会福祉サービスを真に必要としているのは誰なのかという点を再考する必要があるのではないかということである。もし個人が自由に社会福祉サービスを「契約利用」することが可能な社会のなら社会福祉なる社会的対応は必要なかったはずである。個人の生活への自助原則では種々なる社会的諸問題は解決不可能であるからこそ社会福祉なる社会的対応が必要とされるようになってきたのであって、それはそもそも個人を超えて資本主義体制そのものが構造的必然として社会的諸問題を生み出すからにはかならない。

一例をとれば、社会的対応としては未だ救貧的なものしか存在しなかった19世紀中葉のイギリスにおいては、様々な慈善活動が展開されたが、やがて「慈善組織化協会（COS）」が設立されるに至った。それが一般には民間社会福祉の出発であるとされるのだが、その根拠は単に慈善活動が組織化され計画法、合理化がはかられたためではなく、そこにはすぐれて構造的論理が関連している。つまりもはや従来の慈善活動では対応しきれないほど社会的諸問題が成熟していたのであって、個人あるいは団体による対応ではなく、社会的対応の必要性が顕在化してきたことによるためであると解することが出来る。⁵⁰⁾

この歴史的事実からしても社会福祉のもつ基本的性格—対応の社会性・問題の社会性—を理解することが出来る。このような認識に立てば今日の社会福祉を取り巻く状況が決して好ましいものではないといえる。

社会福祉における「民間性」の今日的課題はこのことと関連しているといえるのではないだろうか。「民間性はあくまでも Social Services が内在させる価値＝社会的価値に規定されるものであり、社会的価値と次元を異にする経済価値に導かれた私概念ではない筈である。Private Services ではなく Social Services ⁵¹⁾ といわれる原点を改めて認識」しなおす必要がある。そして社会福祉なる社会的施策は元来誰のためのものであり、誰がそれを最も必要としているのかということをもまずは認識するということが必要ではないだろうか。具体的には民間社会福祉施設の場合なら措置委託制度の積極的側面を再考すること

我国における社会福祉施設の展開と公私関係

であり、真に社会福祉を必要としている人々の生活をおびやかすことのない方向性を確かめ、歩んでいくことである。

確かに資本主義社会である以上市場原理が社会福祉の領域を侵すことは否めないかもしれない。しかし、それを一体どこまで許すのかが今後の大きな課題である。下図にみられるように社会的市場⁵³⁾と経済的市場の境界線あたりに位置

社会的・経済的市場

福祉国家の社会的市場

資本主義社会における経済的市場

公共領域	民間領域			営利志向企業により製造・分配される物とサービス
現金・現物・サービス購入による中央政府・州政府・地方政府の直接的恩恵給付	家族・友人によるインフォーマルな援助	ボランティア（非営利）機関によるサービス	営利機関・私的業務によるサービス	
恩恵の個人による購入に対しての税控除による間接的給付				

資料出所：ニールギルバート「社会福祉の商業化」社会福祉法人社会福祉事業研究開発基金・社団法人国際社会福祉協議会日本国委員会『日米社会福祉比較研究報告書』p. 76 より。

している民間社会福祉は、多くの問題を含みながらも社会的市場を反映している措置委託制度に対して、経済的市場の反映である個人の自由な契約利用形式をどこまで認めるかという課題を担っているのである。真に社会福祉を必要としている人々の立場に立って、このすぐれて今日的な課題に積極的にいどむことが、今日の民間社会福祉に課せられた最も重要な課題ではないかと考える。

以上、多くの紙面をとったわりには概略的なものとどまり、民間社会福祉の本質についてなど多くの課題を残すことになったが、今後の研究課題にしていきたいと考えている。

註

- 1) たとえばデュセフィオン・ローエルは、公営救貧事業は単に金銭給付の事務を機械的に扱うだけで、貧困者の救済には常に身体的・道徳的改善を伴わなければならないので、それは救貧官吏では不可能であり、民間の奉仕者によってのみ可能なのである、としている。
- この他、公私論の歴史的定説ともなっているいくつかの見解は、岡村重夫『地域福祉研究』柴田書店、1970所収の『公私社会福祉事業の關係』に詳しく紹介されている。
- 2) 仲村優一「社会福祉『改革』の視点とはなにか」『社会福祉研究』40号、鉄道弘済会、1987、4、p. 1より引用
- 3) 小川政亮『社会事業法制』第2版、ミネルヴァ書房、1986、p. 19を参照
- 4) 財団法人社会福祉研究所『日本における民間社会福祉財政』きょうぶん社、1982、p. 39～40より引用
- 5) 山本 隆「措置費制度の歴史的性格（その1）」『賃金と社会保障』No. 950、労働旬報社、1986、11、p. 27～28を参照
- 6) 前出3、小川『社会事業法制』第2版、p. 23～24を参照
- 7) 一番ヶ瀬康子「社会事業の成立、展開、変質」一番ヶ瀬康子・高島進編『講座社会福祉第2巻 社会福祉の歴史』有斐閣、1981、p. 71より引用
- 8) これらの歴史的資料は、社会保障研究所編『戦後の社会保障—資料—』至誠堂、1968、及び社会福祉研究所編『占領期における社会福祉資料に関する研究報告書』1978、を参照。
- 9) 前出4『日本における民間社会福祉財政』第1章p. 17～25を参照
- 10) 同上、p. 49を参照
- 11) 田中 明「我が国の社会福祉施設の歴史」伊部英男・石井哲夫編『明日の福祉② これからの社会福祉運営』中央法規出版、1987、p. 41より引用
- 12) 同上、p. 41～43を参照
- 13) 前出4『日本における民間社会福祉財政』p. 50より引用
- 14) 前出11、田中「我が国の社会福祉施設の歴史」p. 43を参照
- 15) ネルソン・B・ネフ「戦後日本の社会福祉の展開に関する一考察」前出8、『戦後の社会保障—資料—』p. 805より引用
- 16) 共同募金がこのように民間社会事業の財政難に対応する方策として生じてきたために、本来国家においてまかなうべき費用の負担を、国民大衆の募金に肩代わりさせているという意味において、「租税の二重収奪である」というような批判がなされるのである。例えば孝橋正一『現代資本主義と社会事業』ミネルヴァ書房、1979、p. 145

を参照。

- 17) 「逆理論構成」の解釈に関する展開については、前出 3、小川『社会事業法制』第 2 版、p.162～171に詳しく述べられており、主にそれを参考にした。
- 18) それまでは民間の法人であって社会事業を営営するものは、民法による公益法人であったが、昭和25年の「社会保障制度に関する勅告」において「民間社会福祉事業の組織的發展を図り、その公共性をたかめるため、特別法人制度を確立」するようにのべられ、社会福祉法人制度はこれに基づいて創設されたのである。なお民法上の公益法人と社会福祉法人の比較については、例えば秋山智久「戦後社会福祉施設の発達史」全社協『社会福祉施設運営管理論』1980、p. 14～15及びp. 67～68がある。
- 19) 木村忠二郎『社会福祉事業法の解説』第 2 次改訂版、時事通信社、1962、p. 241 より引用
- 20) 同上、p. 76より引用
- 21) 同上、p. 76を参照。
- 22) 前出 3、小川『社会事業法制』第 2 版、p. 98を参照。
- 23) この計画による整備は結局昭和61年度まで 6 次に及び、計1762ヶ所の施設を対象に総額426億円余りの国庫補助金が支出された。
- 24) 秋山智久「戦後社会福祉施設の発達史」全社協『社会福祉施設運営管理論』1980、p. 31～32を参照。
- 25) 戸原四郎「現代福祉への視座」『ジュリスト増刊総合特集』No. 41、1986、p. 8より引用
- 26) 措置費と委託費がイコールでないことは後述するが、ここでは一応このように表現しておくことにする。
- 27) 前出24、秋山「戦後社会福祉施設の発達史」p. 42～43を参照
- 28) 前出 2、仲村「社会福祉『改革』の視点とはなにか」p. 1～2を参照
- 29) 厚生省大臣官房統計情報部編、財団法人厚生統計協会『昭和60年 社会福祉施設調査報告』上巻を参照。
- 30) 小室豊允「福祉施設体系の現状」福田垂穂・花村春樹『明日の福祉③これからの福祉施設体系』中央法規出版、1987、p. 41～43より引用。
- 31) 同上、p.46より引用、以下の措置費制度の硬直性に関する記述は p. 46～50を参照にした。
- 32) 以下の記述は三浦文夫『社会福祉政策研究』—社会福祉経営論ノート—全社協、1985、第 6 章「社会福祉資源の調達・分配」とりわけ p. 144～148を参考にしたものである。
- 33) 同上、p. 115より引用、理由についてはp.115～116を要約したものである。

- 34) 前出30, 小室「福祉施設体系の現状」p. 53より引用。
- 35) このような社会福祉施設の契約利用方式については, 堀 勝洋「社会福祉六法を現代的に問いなおす2—福祉立法における措置制度の見直し」全社協『月刊福祉』第69巻2号, 1986, p. 72~73を参照。
- 36) 大澤 隆「戦後施設体系の転換と創造」『地域福祉研究』No. 15 p. 18. を参照
- 37) 山路克文「福祉領域の拡大と営利型福祉の進出はどうなるのか」『社会福祉研究』40号, 鉄道弘済会, 1987, 4, p. 25より引用。
- 38) 河合幸尾「社会福祉における有料化と公的責任」『社会福祉研究』39号, 鉄道弘済会, 1986, 10, p. 29より引用。
- 39) 成瀬龍夫「国民のための社会福祉制度改革—措置制度「解体」論批判—斎藤 浩編『福祉のひろば臨時増刊号, 民間福祉への行政責任を問う』1987, 8, p. 86 より引用。
- 40) 田村和之「措置体系はどうなるのか」『社会福祉研究』40号, 鉄道弘済会, 1987. 4, p. 35より引用。
- 41) 契約利用方式の問題点については, 同上p. 35を要約した。
- 42) 孝橋正一『全訂 社会事業の基本問題』ミネルヴァ書房, 1972, p. 260~p. 264を参考にしたが, 「福祉国家」という表現は用いられていない。
- 43) 高沢武司『社会福祉の管理構造』ミネルヴァ書房, 1976, p. 52より引用。
- 44) 同上p. 90を参照。
- 45) 以下の点については, 同上p. 115~117より引用。
- 46) 民間社会福祉の特質については, 例えば19世紀中葉においては, トーマス・チャルマーズ (1780~1847) の友愛訪問 (friendly-visiting) はC O S (1869) に受け継がれたがそれは対象者を人間として暖かく扱う (human touch) ことでなければならないといい, またセツルメント運動においても隣人・友人として人格的接触を通じた知識・思想・教養・技能等を貧民=労働者に与えようとする考え方が存在した。このように人格的接触を民間社会福祉の重要な特色であるという考え方が一般的であったといえる。この点については, 柴田善守『社会福祉の史的発達—その思想を中心として—』光生館, 1985, p. 62~71を参考にした。
- 47) 前出43, 高沢『社会福祉の管理構造』p. 108~109を参照。
- 48) 同上, p. 109より引用。
- 49) 同上, p. 109~110より引用。
- 50) 前出42, 孝橋正一『全訂 社会事業の基本問題』p. 73~77を参照。
- 51) 右田紀久恵「公私関係の課題を考える」大阪市社会福祉協議会・大阪市立社会福祉研修センター『大阪市社会福祉研究』第8号, 1985. 12, p. 7より引用。

我国における社会福祉施設の展開と公私関係

- 52) 社会的市場あるいは社会市場というのはティトマスの表現であるが、『『市場』というからには、財貨やサービスが仮に商品ではなく贈物だとしても、そこに何らかの需要とか供給の関係がなければならない』というような基本的な問題があるが、ここでは一応本文中の下図のような意味で用いておくことにする。なお上記の引用箇所は、京極高宣『市民参加の福祉計画』中央法規出版、1987、p. 86より引用した。

(大学院社会学研究科博士課程前期・社会福祉学専攻)

